

РОЗДІЛ 1

РЕФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ЙОГО ПРАКТИКИ ТА ВИКОНАННЯ ЙОГО РІШЕНЬ

Кивалов С.В.

*Президент Национального университета
«Одесская юридическая академия»,
председатель Комитета Верховной Рады
Украины по вопросам правосудия,
академик Национальной академии правовых наук Украины,
доктор юридических наук, профессор*

СТРУКТУРНЫЕ/СИСТЕМНЫЕ НЕДОСТАТКИ В ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ И ЖИЗНЕСПОСОБНОСТЬ СИСТЕМЫ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Системные и/или структурные недостатки в некоторых государствах-участниках Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ЕКПЧ, Конвенция) легли в основу кризиса Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ, Страсбургский суд, Суд), который не был остановлен, несмотря на проведение постоянных внутренних реформ.

Таким образом, на данном этапе функционирования Европейского суда по правам человека, возникает вопрос: готовы ли государства-участники Конвенции принимать быстрые и эффективные меры по исполнению решений ЕСПЧ и устранению структурных недостатков в рамках национальных правовых систем и с какими трудностями они сталкиваются на этом пути? Трудности возникают по причине отсутствия политической воли или по причине нехватки ресурсов?

Целью настоящего исследования является освещение основных проблем, влияющих на жизнеспособность системы ЕКПЧ, в контексте структурных/системных недостатков национальных правовых систем государств-участников.

Первоочередное внимание в исследовании необходимо уделить термину «структурный/системный недостаток».

Обращение к структурным/системным проблемам государств-участников ЕКПЧ в последнее время часто встречается в документах Комитета Министров и решениях Европейского суда по правам человека.

Первое обращение Комитета министров к этому термину было сделано в Резолюции, принятой 12 мая 2004 года в отношении решений Суда, выявивших системную проблему. В этой Резолюции Комитет министров призвал Суд «определять в своих решениях проблему, которая лежит в основе нарушения(ий) Конвенции, и источник этой проблемы, в частности, когда она приводит к многочисленным жалобам, оказывая, тем самым, помощь государствам в поиске подходящего решения, а Комитету министров – в контроле за исполнением судебных решений» [1].

В своем первом «пилотном решении» по делу Брониовски против Польши, ЕСПЧ отметил, что Резолюция Комитета министров должна рассматриваться в контексте роста его нагрузки, в частности, в результате серии дел, возникающих по причине одного и того же структурного или системного недостатка [2].

31 марта 2011 года, ЕСПЧ внес в свой Регламент специальное правило (правило 61), регулирующее применение процедуры «пилотных решений». Новое правило определяет, каким образом Суд должен использовать эту процедуру «... в тех случаях, когда факты, изложенные в жалобе, обнаруживают в Договаривающемся государстве существование структурной или системной проблемы или иную подобную дисфункцию, которая привела или может привести к возникновению аналогичных жалоб» [3].

Таким образом, структурной/системной проблемой может считаться «дисфункция» национальной правовой системы, которая приводит к многочисленным обращениям в Страсбургский суд.

Какое явление в правовой системе государства можно считать структурной/системной проблемой, а какое нет – решает Суд, исходя из конкретных обстоятельств дела.

С научной точки зрения, понимание термина «структурные/системные недостатки», влияющие на жизнеспособность системы ЕКПЧ, на наш взгляд, должно быть более широким и объективным.

Например, не является ли системной проблемой явление, которое подтверждается ежегодной официальной статистикой Суда,

а именно признание судом более 90% поступивших на рассмотрение жалоб, неприемлемыми? Или, например, не является ли системной проблемой отсутствие перевода решений ЕСПЧ на государственные языки государств-сторон Конвенции?

Совершенно противоположный подход к проблеме системных проблем продемонстрировал в своем недавнем интервью известный британский адвокат Энтони Спайт. Он заявил, что «Европейский суд по правам человека отошел от нормальных принципов интерпретации международных договоров и его сверхактивная юриспруденция является «системной проблемой» [4, с. 91]. Эта точка зрения весьма радикальна, однако, по нашему мнению, необходимо учитывать подобные мнения и их причины, чтобы выработать правильные рекомендации.

Причиной очередного всплеска критики деятельности ЕСПЧ со стороны некоторых политиков и известных правоведов Великобритании послужило принятие Судом решения по делу Хёрст против Великобритании [5]. Этим решением было выявлено нарушение избирательных прав заключенных в соответствии со ст. 3 Протокола 1 к Конвенции. Решение по делу Хёрст было принято в 2005 г. и до сих пор является неисполненным. В феврале 2011 года, в ходе обсуждения постановления в Палате Общин, ряд парламентариев критически отзывались о Европейском суде по правам человека и его решениях, которые, по их мнению, являются чрезмерным вмешательством в вопросы, находящиеся в компетенции Парламента. На указанном заседании, а также в публикации одной из уважаемых экспертных организаций [6] были озвучены такие радикальные предложения, как выход Великобритании из под юрисдикции ЕСПЧ. По итогам указанного заседания члены Палаты Общин проголосовали за сохранение существующего запрета на голосование, распространяющегося на всех заключенных (234 против 22 голосов), то есть против исполнения постановления ЕСПЧ [7].

Структурные и системные проблемы в национальных правовых системах играют особую роль в процессе глобальной реформы ЕСПЧ. В 2010, 2011 и 2012 гг. были проведены три межправительственные конференции Совета Европы (Измирская, Интерлакенская и Брайтонская), посвященные будущему Европейского суда по правам человека. По итогам конференций были приняты Декларации и Планы действий, которые предполагают поэтапное реформирование Суда. Если рассматривать структурные/систем-

ные недостатки в широком смысле, то именно они порождают три основные проблемы в деятельности Европейского суда по правам человека:

1. Возрастающее количество ежегодно поступающих жалоб.
2. Несоответствие большинства жалоб (более 90%), находящихся на рассмотрении Суда, критериям приемлемости.
3. Высокий процент «дел-клонов».

Следующим логичным шагом является определение круга государств-участников, которые находятся в наиболее сложном положении и которые в наибольшей степени ответственны за развитие вышеуказанных трех основных проблем.

Сравнение и анализ статистики ЕСПЧ и данных, содержащихся в ежегодных отчетах Комитета Министров, убедили меня в том, что шесть государств-участников Конвенции, имеют самые высокие показатели по количеству жалоб, ожидающих рассмотрения в ЕСПЧ (по состоянию на 30 июня 2012 г.): Россия (34800 жалоб), Турция (16900 жалоб), Италия (14300 жалоб), Румыния (11900 жалоб), Украина (10550 жалоб), Сербия (8700 жалоб) [8, с. 150]; по количеству неисполненных решений ЕСПЧ, находящихся на контроле Комитета Министров по состоянию на 1.01.2012: Италия (2522 решений), Турция (1780 решений), Россия (1087 решений), Польша (924 решения), Украина (819 решений) и Румыния (636 решений) [9, с. 37-39].

Однако здесь не учитывался еще ряд статистических показателей, на которые необходимо обратить особое внимание.

Прежде всего, это показатель соотношения количества поступивших жалоб на рассмотрение в ЕСПЧ по отношению к населению соответствующих государств (из расчета на 10 000 населения). Учитывая, что население государств-членов Совета Европы составляет около 819 миллионов жителей, среднее количество жалоб на 10 000 жителей составляет 0,79. Следует отметить, что перечень государств-участников, в которых этот показатель был самым высоким, не совпадает с перечнем государств, от которых поступило наибольшее количество жалоб. В 2011 году, такие государства-участники как, например, Черногория, Лихтенштейн, Словения, Монако, Румыния, Молдова, Хорватия, Сербия, Эстония и Швеция имели наибольшее количество жалоб по отношению к численности населения [10].

Этот список, таким образом, не включает государства-участники (такие как: Россия, Турция, Украина и Италия) с наибольшим количеством поступивших на рассмотрение жалоб в абсолютном выражении.

Как подчеркивается в Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1787 (2011), некоторые виды структурных проблем остаются неизменными.

Это в основном: продолжительность судебного разбирательства (Италия, Польша), неисполнение решений национальных судов (Россия и Украина), смерть или жестокое обращение, за которые ответственны сотрудники правоохранительных органов и отсутствие эффективных средств правовой защиты (Россия и Турция) и незаконное и чрезмерно длительное содержание под стражей (Польша, Россия, Турция и Украина) [11].

Конечно, существует ряд скептиков и критиков деятельности ЕСПЧ.

Конструктивную критику, в данном случае, можно расценивать как повод для разработки мер по сохранению эффективности и жизнеспособности системы Конвенция-Суд как одной из основных общеевропейских ценностей и достижений.

Разработка и предложение национальных мер, направленных на уменьшение количества жалоб, поступающих в Европейский суд по правам человека и повторяющихся нарушений Конвенции – это еще один шаг к достижению данной цели.

Такие меры мною рассматриваются на двух уровнях:

- на стадии определения приемлемости жалоб в ЕСПЧ;
- на стадии имплементации решений ЕСПЧ, которыми установлены нарушения Конвенции.

На стадии определения приемлемости жалоб в ЕСПЧ основной проблемой является фильтрация неприемлемых жалоб.

До принятия специальных рекомендаций для вышеуказанных шести государств-участников Конвенции, было бы полезно рассмотреть, какие меры могут применяться в качестве общих для всех из них, на стадии определения приемлемости жалоб и/или на этапе реализации решений ЕСПЧ.

Поскольку вопрос рассматривался несколько раз различными органами и лицами, в том числе членами Парламентской Ассамблеи, напомним основные идеи/предложения по улучшению ситуации.

Относительно сокращения числа заявлений, поступающих в ЕСПЧ, некоторые меры могут быть рекомендованы в качестве мер по фильтрации на национальном уровне, например:

- создание правительственных консультативных центров в крупных административно-территориальных единицах для оказания бесплатной экспертизы жалоб на предмет их приемлемости в ЕСПЧ и ознакомления заявителя с критериями приемлемости жалоб и процедурами ЕСПЧ;

- рассмотрение вопроса о подаче коллективных жалоб в случае системных нарушений Конвенции;

- организация встреч представителей гражданского общества, ассоциаций адвокатов и представителей научного сообщества с бывшими судьями ЕСПЧ, с делегациями Парламентской Ассамблеи Совета Европы и другими официальными лицами Совета Европы.

Для лиц, утверждающих, что их права, гарантированные Конвенцией, были нарушены, должны быть доступны эффективные средства правовой защиты на национальном уровне (желательно компенсаторные). Однако, как подчеркивает в недавнем докладе, член юркомитета ПАСЕ г-жа Бемельманс-Видек: «... очевидно, что один и тот же подход для улучшения внутренних средств правовой защиты (например, требование о принятии типового закона) не приемлем. Суд признает, что государства-участники требуют гибкости для работы в рамках их различных национальных условий и правовых систем» [12]. Эту рекомендацию следует также принимать во внимание национальным законодателям.

На стадии исполнения решений ЕСПЧ в каждом государстве важно определить компетентные органы, ответственные за исполнение решений ЕСПЧ.

Например, исполнение решений ЕСПЧ мог бы координировать уполномоченный орган исполнительной власти с расширенными полномочиями, контролируемый правительством и парламентом соответствующего государства.

Очевидна необходимость повышения роли национальных парламентов по контролю за исполнением решений ЕСПЧ. Парламентским комитетам по правовым вопросам (правосудию) соответствующих государств-участников «должны быть предоставлены полномочия: контролировать деятельность органов исполнительной власти, ответственных за исполнение судебных решений

ЕСПЧ, разрабатывать специальные средства, организационные и правовые, оказывать влияние на правительства государств-участников в связи с нарушениями, происходящими, в частности, в случае задержки исполнения решений ЕСПЧ».

Также указанные парламентские комитеты должны нести ответственность за законодательную поддержку пилотных решений ЕСПЧ и контролировать их исполнение.

Комитет Верховной Рады Украины по вопросам правосудия рассмотрел законопроект № 9458 о внесении изменений в Закон «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» во втором чтении и подготовил его для рассмотрения в Парламенте. Согласно данному законопроекту предлагается дополнить действующий Закон новой статьей, которой будет установлено, что «Верховная Рада осуществляет парламентский контроль в сфере исполнения решений и применении практики Суда в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины».

При этом на орган, ответственный за обеспечение представительства Украины в Европейском суде по правам человека и координацию исполнения его решений (Правительственный уполномоченный по делам Европейского суда по правам человека), будет возложена обязанность информировать Верховную Раду Украины об исполнении решений и применении практики Суда, а также подавать ежегодно не позднее 1 марта отчет об исполнении решений и применении практики Суда в Украине, в том числе предложения о принятии мер общего характера путем внесения изменений в действующее законодательство [13].

В заключение важно отметить, что большинство мер, направленных на устранение структурных/системных проблем в правовых системах государств-участников Конвенции, могут быть приняты в рамках исполнения решений ЕСПЧ под наблюдением Комитета министров. Обязательство по имплементации решений ЕСПЧ может означать для государства-ответчика обязанность принимать общие меры, которые могут заключаться в отмене/принятии законодательных актов, изменении административной или судебной практики (включая прецедентное право), распространении и публикации решений ЕСПЧ (для того, чтобы соответствующие органы были осведомлены о требованиях, вытекающих из

Конвенции, и могли избежать дальнейших ошибок в ее применении), подготовке должностных лиц, судей и т.д.

Необходимо также помнить, что большинство государств-участников Конвенции относятся к романо-германской правовой семье. Роль прецедента в этой правовой семье является неоднозначной. Проблемой является также отсутствие системного понимания прецедентного права ЕСПЧ национальными органами власти (в частности, судами и правоохранительными органами). Целесообразным для любого государства-члена Совета Европы могло бы быть создание специального веб-сайта, содержащего базу данных практики ЕСПЧ в официальном переводе на государственный(ые) языки. Перевод должен подвергаться юридической экспертизе для того, чтобы избежать произвольного использования терминов и противоречивых толкований.

Как подчеркивается в Измирской декларации, принятой 26-27 апреля 2011 года, жизнеспособность системы Конвенции подпадает под сферу совместной ответственности как Суда, так и государств-участников. Измирская декларация также призывает, государства-участники Конвенции «уделять приоритетное внимание разрешению повторяющихся дел в порядке дружественного урегулирования или заявления односторонних деклараций, в случае необходимости» [14]. Дружественное урегулирование споров и односторонние декларации, могут, безусловно, освобождать Суд, но они не решают серьезные структурные проблемы государств-участников. Более жесткие и всеобъемлющие меры необходимы на национальном уровне.

Важно подчеркнуть необходимость правового образования и повышения правосознания, которые помогут избежать дальнейших нарушений Конвенции в государствах-членах Совета Европы. Глубокие изменения в юридическом образовании и профессиональной подготовке специалистов в области права должны изменить эту ситуацию в долгосрочной перспективе.

Источники

1. Resolution Res (2004)3 of the Committee Of Ministers on Judgments Revealing An Underlying Systemic Problem (Adopted By The Committee Of Ministers On 12 May 2004, At Its 114th Session) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Site=CM>
2. Broniowski v. Poland, judgment of 22 June 2004, application No 31443/96, paragraph 190.

3. Rules of Court (1 September 2012) Registry of the Court, Strasbourg. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AC1A02E-9A3C-4E06-94EF-E0BD377731DA/0/REGLEMENT_EN_2012.pdf
4. A. Donald, J. Gordon, P. Leach. The UK and the European Court of Human Rights. - Social Justice Research Institute, London Metropolitan University, 2012. – 241p.
5. Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR, 2005.
6. См. Policy Exchange, Bringing Rights Back Home: Making human rights compatible with parliamentary democracy in the UK. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.policyexchange.org.uk/publications/publication.cgi?id=225>
7. MPs reject prisoner votes plan. BBC news. UK politics, 10 february 2011. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12409426>
8. European Court of Human Rights. Annual report, 2011. - Council of Europe, Strasbourg, 2012. – 155 p.
9. Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights. Annual report, 2011. - Council of Europe, April 2012. –128 p.
10. European Court of Human Rights. Annual report, 2011. - Council of Europe, Strasbourg, 2012. – 155 p.
11. Assembly Resolution 1787 (2011) and Recommendation 1955 (2011) on the Implementation of judgments of the ECtHR adopted on 26 January 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1787.htm>
12. Committee on Legal Affairs and Human Rights. - Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights. Report of Ms Marie-Louise Bemelmans-Videc (3 January 2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc12/EDOC12811.htm>
13. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9458&skl=7
14. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights organised within the framework of the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Izmir, Turkey, 26 – 27 April 2011, Declaration [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20E.pdf>

Аннотация

Кивалов С.В. Структурные/системные недостатки в правовых системах государств-участников и жизнеспособность системы Конвенции о защите прав человека и основных свобод. – Статья.

В статье рассматриваются некоторые правовые проблемы, влияющие на жизнеспособность системы Конвенции о защите прав человека и основных свобод в контексте структурных/системных недостатков в национальных правовых системах государств-участников. Предлагаются меры по сохранению эффективности и жизнеспособности системы Конвенция-Суд.

Ключевые слова: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, структурные/системные недостатки (проблемы), правовые системы государств-участников ЕКПЧ.

Анотація

Ківалов С.В. Структурні/системні недоліки в правових системах держав-учасниць і життєздатність системи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. – Стаття.

У статті розглядаються деякі правові проблеми, що впливають на життєздатність системи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у контексті структурних/системних недоліків у національних правових системах держав-учасниць. Пропонуються заходи щодо збереження ефективності та життєздатності системи Конвенція-Суд.

Ключові слова: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, структурні/системні недоліки (проблеми), правові системи держав-учасниць СКПЛ.

Summary

Kivalov S.V. Structural/systemic deficiencies of legal systems of the States Parties and viability of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms System. – Article.

The article discusses some of the legal issues affecting the viability of the for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the context of structural/systemic deficiencies in the national legal systems of the States Parties. Proposes measures to preserve the effectiveness and viability of the Convention-Court system.

Keywords: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights, the structural/systemic deficiencies (problems), the legal systems of the States Parties of the ECHR.